

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 21 DE ENERO DE 2016 RELATIVA AL PRINCIPIO DE ASIMILACIÓN DE PRESTACIONES (ASUNTO C-453/14)

ECJ JUDGEMENT ON 21 JANUARY 2016 (CASE-C453/14)

Eva Mas García

Colaboradora Honorífica Universidad Miguel Hernández

Abogado

RESUMEN

Se plantea al TJUE una petición de decisión prejudicial referida a la interpretación del artículo 5 del Reglamento 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social y del derecho de libre circulación reconocido en el artículo 45 TFUE. ¿Se opone esta disposición a que, cuando un jubilado que reside en un Estado miembro perciba, no sólo una pensión de dicho Estado, sino también una pensión de un régimen de pensiones de otro Estado miembro de la Unión o del Espacio Económico Europeo (EEE), el Estado miembro de residencia incluya en la base de cálculo de la cotización del seguro de enfermedad la pensión abonada por el otro Estado?.

Se concluye en el sentido de considerar que constituyen prestaciones equivalentes las pensiones de jubilación abonadas por un régimen profesional de pensiones y las pensiones de jubilación abonadas por un régimen legal de pensiones.

PALABRAS CLAVE

Seguridad Social trabajadores migrantes; procedimiento prejudicial; concepto prestaciones equivalentes; normativa nacional que para el cálculo del importe de las cotizaciones sociales tiene en cuenta las prestaciones de vejez percibidas en otros Estados Miembros.

ABSTRACT

This request for a preliminary ruling concerns the interpretation of Article 5 of Regulation 883/2004 on the coordination of social security systems and the exercise of the freedom of movement enshrined in Article 45 TFEU. Does that new provision mean that, where a pensioner who resides in a Member State receives not only a pension from that State but also a pension under a pension scheme of another Member State of the European Union or of the European Economic Area (EEA), the Member State of residence is prevented from including the pension paid by the other State in the basis for calculating health insurance contributions?.

It is concluded in the sense to consider that are equivalent benefits old-age benefits provided under an occupational pension scheme of one Member State and those provided under a statutory pension scheme of another Member State.

KEY WORDS

Social Security; migrant workers; reference for a preliminary ruling; meaning of equivalent benefits; national legislation taking into account old-age benefits. received in other Member States for the purpose of calculating social security contributions.

I. SUPUESTO DE HECHO ANALIZADO

Con fecha 21 de enero de 2016 se dictó la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), por la cuál se ha dado respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Austria, con arreglo al artículo 267 TFUE¹, referida a la interpretación del artículo 5a) del Reglamento 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social y del artículo 45 TFUE.

El origen de este asunto resulta de los siguientes hechos:

Los Sres. Knauer y Mathis, residentes en Austria, perciben una pensión de jubilación austriaca sobre la cual se les retienen cotizaciones al régimen del seguro de enfermedad, de conformidad con la Ley general de la seguridad social.

Por su ejercicio profesional en Suiza y Liechtenstein, también perciben pensiones de jubilación de la Caja de pensiones Hilti, del régimen profesional de pensiones de Liechtenstein, regulado por la Ley sobre el régimen profesional de pensiones.

Hasta 2010 sólo se abonaban cotizaciones al régimen austriaco del seguro de enfermedad por las pensiones nacionales, si bien a partir de 2010 se introdujo en la legislación un nuevo artículo 73a, cuyo apartado 1 establece que el beneficiario de una pensión extranjera comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento 883/2004, si tiene derecho a percibir prestaciones del seguro de enfermedad, deberá abonar una cotización al régimen del seguro de enfermedad por dicha pensión extranjera. Como consecuencia de este nuevo artículo se exige a los Sres. Knauer y Mathis, a partir de 2011, el pago de cotizaciones al seguro de enfermedad por las pensiones que les abonaba la Caja de pensiones Hilti del régimen profesional de pensiones de Liechtenstein.

El órgano administrativo competente dicta dos resoluciones por las que se reduce el importe de estas cotizaciones ya que sólo las prestaciones legales mínimas del régimen profesional de pensiones estaban comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Reglamento 883/2004 y estaban así sujetas a la obligación de pago de cotizaciones establecida en el artículo 73a de la ASVG (Ley General de Seguridad Social de Austria). Por otro lado, la parte complementaria correspondiente a las prestaciones superiores a las prestaciones mínimas no quedaba comprendida en ese ámbito de aplicación, al igual que la parte del régimen profesional de pensiones correspondiente a las prestaciones suministradas en virtud de cotizaciones pagadas antes de la entrada en vigor de la BPVG, es decir, antes del 1 de enero de 1989.

¹De acuerdo con el artículo 267 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

a) sobre la interpretación de los Tratados;

b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión;

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal.”

Se recurren estas decisiones ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Austria. La Caja alega en su recurso que deben pagarse cotizaciones por la totalidad de las pensiones percibidas de la Caja de pensión Hilti. El Sr. Knauer por el contrario alega que no debe abonar cotización alguna por tales pensiones.

De acuerdo con el órgano jurisdiccional remitente, al comparar las condiciones legales de concesión de las pensiones de jubilación sometidas a la ASVG con las de las pensiones reguladas por la BPVG (Ley de pensiones de jubilación de Liechtenstein) todo parece indicar que se trata de prestaciones equivalentes, a efectos del artículo 5a) Reglamento 883/2004.

No cabe excluir que el régimen profesional de pensiones de Liechtenstein no pueda considerarse equivalente, habida cuenta de las posibilidades que ofrece a los asegurados para que configuren autónomamente su régimen de pensiones, ni tampoco que el hecho de incluir todas las prestaciones abonadas por dicho régimen de pensiones en la base de cálculo de la cotización del seguro de enfermedad austriaco deba considerarse, con arreglo al Derecho de la Unión, un obstáculo al ejercicio de la libre circulación reconocida en el artículo 45 TFUE.

Dado lo anterior se plantea por parte del Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Austria la siguiente cuestión prejudicial: “¿Debe interpretarse el artículo 5 del Reglamento 883/2004, a la luz del artículo 45 TFUE, en el sentido de que constituyen “prestaciones equivalentes” a efectos de la mencionada disposición, las pensiones de jubilación abonadas por un régimen profesional de pensiones y las pensiones de jubilación abonadas por un régimen legal de pensiones?”.

II. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA JUDICIAL

Los cambios sociales, económicos y profesionales que se han ido produciendo en las últimas décadas en la sociedad europea, son consecuencia de que la movilidad de los ciudadanos por los distintos territorios del planeta vaya en aumento. Las normas sobre coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social forman parte del marco de la libre circulación de personas (art. 45 TFUE) y deben contribuir a mejorar el nivel de vida y las condiciones de empleo de éstas².

La Seguridad Social europea se estructura en torno a esa idea de coordinación, cuyo propósito no es adoptar una legislación única para todos los ciudadanos de la Unión

²Considerando 1 Reglamento 883/2004.

De acuerdo con el Artículo 45 TFUE: “1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:

...

c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;

d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos establecidos por la Comisión.

...”.

Europea, sino establecer unas reglas comunes de funcionamiento que permitan coordinar los distintos sistemas normativos de Seguridad Social existentes con la finalidad de garantizar a las personas que se desplazan dentro de la Comunidad, a las personas a su cargo y a sus supérstites, el mantenimiento de los derechos y ventajas que hayan adquirido o estén adquiriendo. Este mantenimiento de derechos debe conseguirse, en particular, mediante la totalización de todos los períodos considerados en las distintas legislaciones nacionales a efectos de la adquisición y la conservación del derecho a prestaciones y del cálculo de éstas, y mediante la concesión de prestaciones a las diversas categorías de personas incluidas en el ámbito del presente Reglamento³.

Desde el 1 de mayo de 2010 los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros de la Unión Europea están coordinados por los Reglamentos 883/2004 (Reglamento base) y 987/2009 (Reglamento de aplicación), que han sustituido definitivamente a los Reglamentos 1408/71 y núm. 574/72, respectivamente⁴.

A. MARCO JURÍDICO

1. DERECHO DE LA UNIÓN

El considerando 9 del Reglamento 883/2004 es consecuencia de los reiterados pronunciamientos del Tribunal de Justicia sobre la posibilidad de asimilación de prestaciones, ingresos y hechos, resultando por ello necesario recoger expresamente este principio y desarrollarlo, respetando en todo caso el contenido y la esencia de las resoluciones judiciales.

Dentro del campo de aplicación material, el artículo 3 del Reglamento 883/2004 se refiere a la aplicación de toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas, entre otras, con las prestaciones de vejez.

Por otro lado, la coordinación de los sistemas de seguridad social del Reglamento 883/2004 se asienta sobre determinados principios generales, como es el principio de asimilación entre los diversos ordenamientos de prestaciones, ingresos, hechos o acontecimientos, reconocido expresamente en su artículo 5⁵ que consiste en tratar

³Vid. considerando 13 y 14 Reglamento 883/20004.

Así lo recoge Areta Martínez, M.; “Coordinación de los sistemas europeos de Seguridad Social y exportación de la prestación por desempleo tras la aplicación del Reglamento 883/2004” en: AAVV.; El futuro europeo de la Protección Social. Laborum. Murcia. 2010, pp. 167 y ss.

⁴El Reglamento 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social (Reglamento base), entró en vigor el 20 de mayo de 2004, aunque su aplicación se pospuso hasta la aprobación y entrada en vigor, el 1 de mayo de 2010, del Reglamento. 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social (Reglamento de aplicación). El Reglamento 987/2009 ha permitido la entrada en vigor, real y efectiva, del Reglamento 883/2004, y ha supuesto la derogación definitiva de los Reglamentos 1408/71 y núm. 574/72. No obstante lo anterior, el Reglamento 1408/71 continúa vigente y sus efectos jurídicos se mantienen vigentes para determinados actos.

⁵Sobre los principios e instrumentos de coordinación de los distintos sistemas europeos de Seguridad Social, vid., Carrascosa Bermejo, D.; La coordinación comunitaria de la Seguridad Social. CES. Madrid. 2004, pp. 82-106; Fuchs M. y Cornelissen R.; EU Social Security Law. A commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009. C.H.Beck-Hart-Nomos. 2015; Pérez Castillo, A. M^a.; y Carpena Niño, J. M^a.; “La

determinados hechos o acontecimientos ocurridos en el territorio de otro Estado miembro como si hubieran ocurrido en el territorio del Estado miembro cuya legislación sea aplicable, fundamentando su inclusión en el sistema de coordinación en el hecho de que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la posibilidad de asimilación de prestaciones, ingresos y hechos⁶.

Recordemos que el artículo 5a) Reglamento 883/2004 reconoce literalmente que, salvo disposición en contrario si, en virtud de la legislación del Estado miembro competente, el disfrute de prestaciones de seguridad social o de otros ingresos produce determinados efectos jurídicos, las disposiciones de que trate dicha legislación serán igualmente aplicables en caso de disfrute de prestaciones equivalentes adquiridas con arreglo a la legislación de otro Estado miembro o de ingresos adquiridos en el territorio de otro Estado miembro.

Es referencia obligada en este asunto, el contenido del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento 883/2004, según el cual los Estados miembros notificarán a la Comisión Europea por escrito, entre otras informaciones, las legislaciones y los regímenes mencionados en el artículo 3 de este Reglamento.

En otro orden de cosas, hay que hacer referencia a los artículos 30 del Reglamento 883/2004, así como del Reglamento 987/2009 del Parlamento europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento 883/2004.

Por un lado, el artículo 30 del Reglamento 883/2004 en referencia a las cotizaciones de los titulares de pensiones, reconoce expresamente que:

“1. La institución de un Estado miembro que sea responsable con arreglo a la legislación que aplica de las retenciones en concepto de cotizaciones por enfermedad (...) sólo podrá solicitar y recuperar dichas retenciones, calculadas con arreglo a la legislación que aplique, en la medida en que el coste de las prestaciones (...) corra a cargo de una institución de dicho Estado miembro.

2. Cuando (...) la obtención de prestaciones por enfermedad, maternidad y paternidad asimiladas esté sujeta al pago de cotizaciones o a otro tipo de pagos similares con arreglo a la legislación de un Estado miembro en el que resida el titular de una pensión, dichas cotizaciones no serán exigibles en virtud de la residencia”.

Por el otro y de acuerdo con el tenor literal del artículo 30 del Reglamento 987/2009, “Cotizaciones de los titulares de pensiones”, si una persona recibe una pensión de más de un Estado miembro, la cuantía de las cotizaciones retenidas de todas las pensiones

Seguridad Social de los trabajadores migrantes: realidad actual y perspectivas de futuro”. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 59/2005, pp. 194-200; y Sempere Navarro, A.V.: “Coordenadas de la Seguridad Social Comunitaria: El Reglamento 883/2004”. Aranzadi Social nº 9/2004 (BIB 2004, 883).

⁶ Así se ha recogido en Sánchez-Rodas Navarro, C.; “Modernización y simplificación de la coordinación de los regímenes de protección social en la Unión Europea” en: AAVV. El futuro europeo de la Protección Social. Laborum. Murcia. 2010, pp. 115 y ss.

abonadas no superará en ningún caso la cuantía que se retendría a una persona que percibiera la misma cantidad en concepto de pensión en el Estado miembro competente.

2. DERECHO AUSTRIACO

Del apartado 1 del artículo 73a de la Ley General de la Seguridad Social se deduce que todo beneficiario de una pensión extranjera comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento 883/2004 que tenga derecho a percibir prestaciones del seguro de enfermedad deberá cotizar al régimen del seguro de enfermedad, con arreglo al artículo 73, apartados 1 y 1a, también por su pensión extranjera.

En cuanto al régimen de pensiones austriaco, el seguro de pensiones, que ofrece cobertura a los asegurados para las contingencias de la vejez, tiene por objeto permitir que el asegurado mantenga un nivel de vida acorde con el nivel de que disfrutaba antes de su jubilación.

3. DERECHO DE LIECHTENSTEIN

El Principado de Liechtenstein notificó que la Ley sobre el régimen profesional de pensiones estaba comprendida en el ámbito de aplicación material del Reglamento 883/2004.

El régimen de pensiones de Liechtenstein está basado en tres pilares: el seguro de jubilación y de supervivencia (primer pilar), el régimen profesional de pensiones (segundo pilar) y los seguros complementarios suscritos con carácter privado (tercer pilar). Tanto la afiliación al régimen profesional de pensiones como el seguro de jubilación y de supervivencia deben permitir que el asegurado mantenga un nivel de vida acorde con el nivel de que disfrutaba antes de su jubilación.

B. CUESTIÓN PREJUDICIAL

La STJUE de 21 de enero de 2016 analizada en este comentario resuelve la cuestión acerca de si las prestaciones de vejez abonadas por un régimen profesional de pensiones de un Estado miembro y las abonadas por un régimen legal de pensiones de otro Estado miembro, estando ambos regímenes comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, constituyen prestaciones equivalentes a efectos del artículo 5a) Reglamento 883/2004⁷.

A efectos de este artículo 5a) no se pueden considerar equivalentes dos prestaciones de vejez, por el simple hecho de estar comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento 883/2004.

Es reiterada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que reconoce que para determinar el alcance de una disposición de derecho de la Unión, en el caso analizado el artículo 5a)

⁷En la STJUE 21 enero 2016, Asunto C-453/14 no se cuestiona la inclusión de las prestaciones de vejez abonadas por el régimen profesional de pensiones del Principado de Liechtenstein dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento 883/2004, por cuanto dicho Principado notificó, con arreglo al artículo 9.1 Reglamento 883/2004, que la Ley sobre el régimen profesional de pensiones estaba comprendido dentro del ámbito de aplicación material de dicho Reglamento, es decir, en el ámbito de la coordinación de regímenes de seguridad social.

Reglamento 883/2004, es preciso tener en cuenta tanto sus términos como su contexto y sus finalidades⁸. Del mismo modo, la sentencia analizada en este comentario establece que el concepto de “prestaciones equivalentes” recogido en dicho artículo debe interpretarse en el sentido de que se refiere a dos prestaciones de vejez que sean comparables, debiendo tenerse en cuenta, para determinar si son comparables, tanto el objetivo perseguido por esas prestaciones como por las normativas que las establecieron.

Como se ha reseñado anteriormente, las prestaciones de vejez abonadas por el régimen profesional de pensiones de Liechtenstein y las abonadas por el régimen legal de pensiones austriaco persiguen un mismo objetivo, esto es, el permitir que sus beneficiarios mantengan un nivel de vida acorde con el nivel de que disfrutaban antes de su jubilación. Por ello ambas prestaciones de vejez deben considerarse comparables, a pesar de que existan diferencias entre ellas, como el modo de adquisición del derecho a percibir dichas prestaciones o la posibilidad de que los asegurados disfruten de prestaciones complementarias facultativas.

III. VALORACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA

La conclusión a la que llega el TJUE es que las prestaciones de vejez abonadas por un régimen profesional de pensiones de un Estado miembro y las abonadas por un régimen legal de pensiones de otro Estado miembro, estando ambos regímenes comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, constituyen prestaciones equivalentes a efectos de esa disposición, dado que ambos tipos de prestaciones persiguen un mismo objetivo, el de permitir que sus beneficiarios mantengan un nivel de vida acorde con el nivel de que disfrutaban antes de su jubilación.

⁸Vid. al respecto apartado 26 STJUE Angerer, C-477/13, EU:C:2015:239 y apartado 17 STJUE Spedition Welter, C-306/12, EU:C:2013:650, entre otras.